Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11844**
18. Wahlperiode 03.04.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen in den Anwendungsbereich des Emissionshandels

A. Problem und Ziel

Für die dritte Handelsperiode des EU-Emissionshandels (2013-2020) wurden die Durchführungsregeln der Emissionshandels-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG) weitgehend harmonisiert und weitere Industriesektoren in den Emissionshandel einbezogen. Im Hinblick auf den erweiterten Anwendungsbereichs der Emissionshandels-Richtlinie und auf deren Umsetzung in nationales Recht vertrat die Bundesrepublik Deutschland in einem Punkt eine andere Auffassung als die EU-Kommission. Dies betraf die Frage, ob Anlagen zur Herstellung von Polymeren vom Anwendungsbereich der Emissionshandels-Richtlinie erfasst sein sollten oder nicht. Nach Auffassung der EU-Kommission sollten diese Polymerisationsanlagen in den Emissionshandel einbezogen sein. Nachdem die EU-Kommission ihre Auffassung in einem sogenannten Guidance-Dokument zur Auslegung des Anhangs 1 der Emissionshandels-Richtlinie („Guidance on Interpretation of Annex 1 of the EU ETS Directive“ vom 18. März 2010) veröffentlicht hatte, schlossen sich die übrigen Mitgliedstaaten der Auffassung der EU-Kommission an und nahmen Polymere in den Anwendungsbereich auf. Deutschland hat hingegen aus fachlichen und rechtlichen Gründen an seiner Auffassung festgehalten und die Polymere bei der Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) im Jahr 2011 nicht in die Stoffliste der organischen Grundchemikalien mit aufgenommen.

Nach Auffassung der EU-Kommission hat Deutschland mit der Nichteinbeziehung der Polymerisationsanlagen die Richtlinie 2009/29/EG nicht vollständig umgesetzt. Diese Privilegierung der deutschen Polymerisationsanlagen führe zu einer Wettbewerbsverzerrung innerhalb der EU. Daher hat die EU-Kommission im April 2014 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnet (Vertragsverletzungsverfahren Nr.: 2013/2240). Dieses Vertragsverletzungsverfahren befindet sich im Stadium der begründeten Stellungnahme, der letzten Stufe vor der Klageerhebung durch die EU-Kommission.

B. Lösung

Nach längeren Verhandlungen konnte zwischen der EU-Kommission und der Bundesregierung eine Verständigung erzielt werden. Danach wird die Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens entbehrlich, wenn Deutschland die Polymerisationsanlagen ab dem Jahr 2018 in den Emissionshandel einbezieht. Für den Zeitraum von 2013 bis 2017 sollen diese Anlagen hingegen als nicht dem Emissionshandel unterliegende Anlagen behandelt werden.

Durch diese Lösung kann ein für alle Beteiligten rechtssicherer Zustand hergestellt werden. Durch die zeitliche Zäsur ist klar geregelt, welche Rechte und Pflichten die Betreiber der betroffenen Anlagen zu welchem Zeitpunkt haben. Neben dem Vertragsverletzungsverfahren erledigt sich damit auch eine Reihe noch anhängiger Klageverfahren, die sich aufgrund der unsicheren Rechtslage ergeben haben.

Im Übrigen bleiben Inhalt und Struktur des Gesetzes unverändert.

C. Alternativen

Keine. Um sicherzustellen, dass das TEHG auch nach Auffassung der EU-Kommission vollständig mit den Vorgaben der Emissionshandels-Richtlinie vereinbar ist, ist eine Anpassung des Gesetzes erforderlich.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Unmittelbare Kosten für den Bundeshaushalt ergeben sich durch die Gesetzesänderung nicht. Nach der Verständigung mit der EU-Kommission werden etwaige Nachzuteilungsmengen, die aus der Einbeziehung der Polymerisationsanlagen ab 2018 sowie aus der Anpassung bestehender Zuteilungen resultieren, aus dem EU-weiten Zuteilungsbudget bestritten.

Die Haushalte der Länder und Kommunen sind ebenfalls nicht betroffen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die zusätzliche Einbeziehung von etwa 75 Polymerisationsanlagen in den EU-Emissionshandel ist in den Jahren 2018-2020 mit einem laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von ca. 1,83 Mio. Euro pro Jahr zu rechnen. Dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entfällt vollständig auf Informationspflichten mit Bürokratiekosten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Anstieg des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft ist darauf zurückzuführen, dass mit der Gesetzesänderung eine vollständige Übereinstimmung der nationalen Rechtslage mit den Vorgaben der Emissionshandels-Richtlinie erreicht werden soll. Daher ist dieser Anstieg des Erfüllungsaufwandes durch EU-rechtliche Vorgaben determiniert und somit für die „One-in, one-out"-Regelung unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus nicht zu berücksichtigen. Im Übrigen wird an dieser Stelle auf die detaillierte Darstellung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft in dem allgemeinen Teil der Begründung verwiesen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund folgt aus den Vorgaben des Gesetzentwurfs für die Jahre 2018-2020 ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von etwa 0,19 Mio. Euro pro Jahr.

Der zusätzliche Erfüllungsaufwand des Bundes entsteht im Wesentlichen bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt, die für die Überwachung der Berichts- und Abgabepflichten sowie für die Durchführung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten für die zusätzlich etwa 75 Polymerisationsanlagen zuständig ist. Zusätzlich kann noch ein möglicher Einmalaufwand im Umfang von bis zu 300 T€ entstehen. Daneben wird sich auch der Aufwand beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für die Ausübung der Fachaufsicht über die DEHSt beim Vollzug des TEHG erhöhen.

Soweit der zusätzliche Erfüllungsaufwand nicht durch anderweitige Refinanzierung gedeckt ist, werden die Mehrausgaben im Bereich des Bundes finanziell und stellenmäßig in den jeweiligen Einzelplänen ausgeglichen.

Für Länder und Kommunen ergibt sich kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Die zusätzliche Einbeziehung der deutschen Polymerisationsanlagen in den Emissionshandel führt zu einer geringfügigen Erhöhung der insgesamt vom Emissionshandel erfassten Treibhausgas-Emissionen. Diese Erhöhung beträgt voraussichtlich weniger als 0,2 Mio. Tonnen CO_2. Grund hierfür ist, dass bei der Herstellung von Polymeren der absolut überwiegende Anteil der Kohlendioxid-Emissionen aus der Wärmeerzeugung resultiert. Die Anlagen zur Wärmeerzeugung sind jedoch auch in Deutschland bereits in der Handelsperiode 2013-2020 vom Anwendungsbereich des Emissionshandels erfasst.

Die Erhöhung der insgesamt vom Emissionshandel erfassten Treibhausgas-Emissionen führt auch zu einer Erhöhung der zur Abdeckung dieser Emissionen insgesamt abzugebenden Menge an Zertifikaten. Diese Erhöhung der Abgabemenge ist jedoch sehr gering. Sie entspricht deutlich weniger als 0,5 Promille des derzeitigen Zertifikateüberschusses am Markt. Insofern führt die Erhöhung der Abgabemenge nicht zu einer Verknappung der Zertifikatemenge am Markt, aus der ein Anstieg des Preisniveaus der Emissionszertifikate resultieren

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

könnte. Daher sind auch keine messbaren Auswirkungen auf das allgemeine Verbraucherpreisniveau zu erwarten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 3. April 2017

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen in den Anwendungsbereich des Emissionshandels

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage 1

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen in den Anwendungsbereich des Emissionshandels

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 27 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe „§ 35 Übergangsregelung für Luftfahrzeugbetreiber“ folgende Angabe eingefügt:

   „§ 36 Übergangsregelung zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen“.

2. § 3 wird wie folgt geändert:

   a) Nach Nummer 10 wird folgende Nummer 11 eingefügt:

   „11. Polymerisationsanlage

   eine Anlage, in der eine Tätigkeit nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 Buchstabe b durchgeführt wird;“.

   b) Die bisherigen Nummern 11 bis 16 werden die Nummern 12 bis 17.

3. Nach § 35 wird folgender § 36 eingefügt:

„§ 36
Übergangsregelung zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen

(1) Auf Betreiber von Polymerisationsanlagen sind die Pflichten nach den §§ 4, 5 sowie § 7 erst ab dem 1. Januar 2018 anzuwenden; soweit sich diese Vorschriften auf Emissionen beziehen, sind sie für Treibhausgase, die ab diesem Datum freigesetzt werden,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

anzuwenden. Die §§ 9 und 14 sind in der Handelsperiode 2013 bis 2020 nur auf die Jahre 2018 bis 2020 anzuwenden.

(2) Abweichend von Anhang 2 Teil 1 Nummer 1 Buchstabe a und b gelten für die Einreichung eines Überwachungsplans nach § 6 Absatz 1 Satz 1 folgende Fristen:

1. Betreiber von Polymerisationsanlagen, die vor dem … [einsetzen: Datum des letzten Tages des dritten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Betrieb genommen wurden, müssen den Überwachungsplan bis zu diesem Datum vorlegen;
2. Betreiber von Polymerisationsanlagen, die nach dem … [einsetzen: Datum des letzten Tages des dritten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Betrieb genommen werden, müssen den Überwachungsplan vor Inbetriebnahme der Anlage vorlegen.

(3) Soweit ein Anspruch auf Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen nach § 9 Absatz 1 besteht, der nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz in seiner bis zum [einsetzen: Datum der Verkündung] geltenden Fassung noch nicht bestanden hat, ist der Antrag auf Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen für die Jahre 2018 bis 2020 abweichend von § 9 Absatz 2 Satz 2 bis zum ... [einsetzen: Datum des letzten Tages des dritten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] zu stellen.

(4) Für Anlagen, die Wärme oder Restgas mit Polymerisationsanlagen austauschen, wird die vorläufige Zuteilungsmenge für die Handelsperiode 2013 bis 2020 nach Maßgabe von Satz 2 neu berechnet. Für die Berechnung der vorläufigen Zuteilungsmenge nach den Vorgaben der Rechtsverordnung nach § 10 für die Jahre 2013 bis 2017 gilt die Polymerisationsanlage in der gesamten Handelsperiode 2013 bis 2020 als nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfasst, für die Jahre 2018 bis 2020 gilt die Polymerisationsanlage hingegen in der gesamten Handelsperiode 2013 bis 2020 als vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfasst. Soweit die Neuberechnung der vorläufigen Zuteilungsmenge von der Berechnung in der ursprünglichen Zuteilungsentscheidung für die Handelsperiode 2013 bis 2020 abweicht, wird die Zuteilung von Amts wegen um die Differenzmenge angepasst. Sofern eine Polymerisationsanlage bereits vor dem 1. Januar 2018 aufgrund einer anderen Tätigkeit als der Herstellung von Polymeren vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfasst war, wird die Zuteilung für die Jahre 2018 bis 2020 ebenfalls von Amts wegen nach Maßgabe der Sätze 1 bis 3 angepasst.

(5) Soweit für Polymerisationsanlagen § 18 Absatz 2 Nummer 2 einschlägig ist, sind anstelle der Emissionen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 die Emissionen in den Jahren 2018 bis 2020 maßgeblich.

(6) § 27 ist für Polymerisationsanlagen für die Jahre 2018 bis 2020 nicht anzuwenden.“

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Anhang 1 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift wird die Angabe „§ 3 Absatz 1“ durch die Angabe „§ 3“ ersetzt.

b) In Teil 2 wird die Zeile zu Nummer 27 wie folgt gefasst:

Nr.	Tätigkeiten	Treib-hausgas
27	Anlagen zur Herstellung von a) organischen Grundchemikalien (Alkene und chlorierte Alkene; Alkine; Aromaten und alkylierte Aromaten; Phenole, Alkohole; Aldehyde, Ketone; Carbonsäuren, Dicarbonsäuren, Carbonsäureanhydride und Dimethylterephthalat; Epoxide; Vinylacetat, Acrylnitril; Caprolactam und Melamin) oder b) Polymeren (Polyethylen, Polypropylen, Polystyrol, Polyvinylchlorid, Polycarbonate, Polyamide, Polyurethane, Silikone) mit einer Produktionsleistung von mehr als 100 Tonnen je Tag	CO_2

Artikel 2

Änderung der Zuteilungsverordnung 2020

Die Zuteilungsverordnung 2020 vom 26. September 2011 (BGBl. I S. 1921) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 32 durch die folgenden Angaben ersetzt:

„§ 32 Übergangsregelung zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen

§ 33 Inkrafttreten“.

2. Nach § 31 wird folgender § 32 eingefügt:

„§ 32
Übergangsregelung zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen

Für Polymerisationsanlagen gelten für die Jahre 2018 bis 2020 folgende Übergangsregelungen:

1. Als Bestandsanlage gelten alle Anlagen, denen vor dem 1. Juli 2011 eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen erteilt wurde; als Neuanlage gelten alle Anlagen, denen zum ersten Mal nach dem 30. Juni 2011 eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen erteilt wurde.
2. Abweichend von § 16 Absatz 1 sind Anträge auf kostenlose Zuteilung von Berechtigungen für neue Marktteilnehmer, die ihren Regelbetrieb oder ihren geänderten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Betrieb in dem Zeitraum vom 1. Juli 2011 bis zum … [einsetzen: Datum des letzten Tages des zehnten vor der Verkündung liegenden Kalendermonats] aufgenommen haben, bis zum Ablauf der Frist nach § 36 Absatz 3 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes zu stellen.

3. Abweichend von § 18 Absatz 4 werden für Emissionen der Zuteilungselemente, die vor Aufnahme des Regelbetriebs erfolgt sind, zusätzliche Berechtigungen nur zugeteilt, wenn die Emissionen nach dem 31. Dezember 2017 erfolgt sind.
4. Abweichend von § 21 Absatz 2 Satz 1 hebt die zuständige Behörde die Entscheidung über die Zuteilung von Berechtigungen an eine Anlage, die ihren Betrieb teilweise einstellt, ab dem auf die teilweise Betriebseinstellung folgenden Kalenderjahr, bei teilweisen Betriebseinstellungen vor dem 1. Januar 2017 ab dem Jahr 2018, von Amts wegen auf und passt die Zuteilung nach den Vorgaben nach § 21 an.
5. Abweichend von § 22 Absatz 1 hat der Anlagenbetreiber der zuständigen Behörde alle relevanten Informationen über geplante oder tatsächliche Änderungen der Kapazität, der Aktivitätsraten und des Betriebs der Anlage bis zum 31. Januar des Folgejahres, erstmals zum 31. Januar 2018, mitzuteilen.

3. Der bisherige § 32 wird § 33.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Problem und Ziel

Für die dritte Handelsperiode des EU-Emissionshandels (2013-2020) wurden die Durchführungsregeln in der Emissionshandels-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG) weitgehend harmonisiert und weitere Industriesektoren in den Emissionshandel einbezogen. Im Hinblick auf den erweiterten Anwendungsbereichs der Emissionshandels-Richtlinie und deren Umsetzung in nationales Recht vertrat die Bundesrepublik Deutschland an einem Punkt eine andere Auffassung als die EU-Kommission. Dies betraf die Frage, ob Anlagen zur Herstellung von Polymeren vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst sein sollten oder nicht. Nach Auffassung der EU-Kommission sollten diese Polymerisationsanlagen in den Emissionshandel einbezogen sein. Nachdem die EU-Kommission ihre Auffassung in einem sogenannten Guidance-Dokument zur Auslegung des Anhang 1 der Emissionshandelsrichtlinie („Guidance on Interpretation of Annex 1 of the EU ETS Directive“ vom 18. März 2010) veröffentlicht hatte, schlossen sich die übrigen Mitgliedstaaten der Auffassung der EU-Kommission an und nahmen Polymere in den Anwendungsbereich auf. Deutschland hat hingegen aus fachlichen und rechtlichen Gründen an seiner Auffassung festgehalten und die Polymere bei der Änderung des TEHG im Jahr 2011 nicht in die Stoffliste der organischen Grundchemikalien mit aufgenommen.

Nach Auffassung der EU-Kommission hat Deutschland mit der Nichteinbeziehung der Polymeranlagen in den Anwendungsbereich des Emissionshandels die Richtlinie 2009/29/EG nicht vollständig umgesetzt. Daher hat die EU-Kommission im April 2014 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnet (Vertragsverletzungsverfahren Nr.: 2013/2240). Dieses Vertragsverletzungsverfahren befindet sich im Stadium der begründeten Stellungnahme, der letzten Stufe vor der Klageerhebung durch die EU-Kommission.

II. Lösung

Nach längeren Verhandlungen konnte zwischen der EU-Kommission und der Bundesregierung eine Verständigung erzielt werden. Danach könnte die Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens entbehrlich werden, wenn Deutschland die Polymerisationsanlagen ab dem Jahr 2018 in den Anwendungsbereich des Emissionshandels aufnimmt. Für den Zeitraum 2013-2017 sollen diese Anlagen hingegen als nicht dem Emissionshandel unterliegende Anlagen behandelt werden.

Durch diese Lösung kann ein für alle Beteiligten rechtssicherer Zustand hergestellt werden. Durch die zeitliche Zäsur ist klar geregelt, welchen Rechten und Pflichten die Betreiber der betroffenen Anlagen in den beiden Zeiträumen 2013-2017 und 2018-2020 unterliegen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Übrigen bleiben Inhalt und Struktur des Gesetzes unverändert.

III. Alternativen

Keine. Um sicherzustellen, dass das TEHG auch nach Auffassung der EU-Kommission vollständig mit den Vorgaben der Emissionshandels-Richtlinie vereinbar ist, ist eine Anpassung des Gesetzes erforderlich.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für alle Artikel dieses Gesetzes – in Übereinstimmung mit dem Stammgesetz – aus der Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und der Regelung des Rechts der Wirtschaft nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 und 11 des Grundgesetzes.

Die Einführung dieser Regelungen muss aus Wettbewerbsgründen und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland bundeseinheitlich erfolgen. Im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems sollen zum Schutz des Klimas und zur Gewährleistung von Wettbewerbsgleichheit möglichst einheitliche Regeln bestehen. Eine Lösung auf Länderebene würde diesem besonderen Bedürfnis nach Einheitlichkeit nicht gerecht. Wie bereits beim Stammgesetz kann auch bei der vorliegenden Gesetzesänderung nur eine bundeseinheitliche Regelung eine angemessene Umsetzung der Emissionshandels-Richtlinie sicherstellen. Die vorgesehene bundeseinheitliche Lösung ist daher im gesamtstaatlichen Interesse im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 GG erforderlich.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Dieser Gesetzentwurf sichert die vollständige und widerspruchsfreie Umsetzung unmittelbar geltenden EU-Rechts und ist daher mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Einbeziehung der Polymerisationsanlagen in Deutschland trägt zur Harmonisierung des EU-Emissionshandels bei. Daneben werden die bestehenden Rechtsunsicherheiten beseitigt. Neben dem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission erledigt sich damit auch eine Reihe noch anhängiger Klageverfahren, die sich aufgrund der unsicheren Rechtslage ergeben haben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Bei der Erarbeitung des Gesetzes wurden die Ziele und Managementregeln der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt. Nach Überprüfung der zehn Managementregeln der Nachhaltigkeit und der 21 Schlüsselindikatoren für eine nachhaltige Entwicklung erweist sich das Gesetz als vereinbar mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Das Gesetzgebungsvorhaben dient dazu, durch eine Anpassung des Anwendungsbereichs des Emissionshandels die Integrität des EU-Emissionshandelssystems zu verbessern. Gleichzeitig leistet es – wie das Stammgesetz insgesamt – einen wichtigen Beitrag zur Reduktion von Emissionen von Treibhausgasen und somit zur Vermeidung von externen Schadenskosten und trägt zu einer klimafreundlichen, nachhaltigen Entwicklung bei. Das Gesetzgebungsvorhaben steht damit im Einklang mit den Indikatorbereichen 1 und 2 der Nachhaltigkeitsindikatoren zur Generationengerechtigkeit (Ressourcenschonung, Klimaschutz).

Durch den Emissionshandel können die Klimaziele am kosteneffizientesten erreicht werden. Dadurch wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer berücksichtigt (Indikatorbereich 10). Durch die Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen wird ein Anreiz für innovative Lösungen geschaffen (Indikatorbereich 8).

Die Fortentwicklung des Emissionshandels insgesamt ist vor dem Hintergrund der sozialen Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Unmittelbare Kosten für den Bundeshaushalt ergeben sich durch die Gesetzesänderung nicht. Die Haushalte der Länder und Kommunen sind ebenfalls nicht betroffen.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Gesetzentwurf richtet sich ausschließlich an die Wirtschaft. Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich dadurch nicht.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ergibt sich aus der Erweiterung des Anwendungsbereichs des TEHG und der daraus resultierenden Erhöhung der Anzahl der dem Emissionshandel unterliegenden Anlagen in Deutschland.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aa) Fallzahl

Die genaue Anzahl der von der Gesetzesänderung betroffenen Anlagen wird erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bekannt sein. Auf der Grundlage von Brancheninformationen und Abschätzungen der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt als zuständiger Vollzugsbehörde ist in Deutschland von zusätzlich betroffenen Anlagen in einer Spannbreite von 65-85 Anlagen auszugehen. Für die Zwecke der nachfolgenden Abschätzung des zusätzlichen Erfüllungsaufwandes wird eine mittlere Anzahl von 75 Anlagen zugrunde gelegt.

bb) Vorhandene Messwerte zum TEHG 2011

Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs des TEHG werden grundsätzlich alle gesetzlichen Vorgaben des TEHG auch für die zusätzlich in den Emissionshandel einbezogenen Anlagen zur Herstellung von Polymeren gelten. Für die bereits vom Emissionshandel erfassten Anlagen hat das Statistische Bundesamt den Aufwand zur Erfüllung der konkreten TEHG-Vorgaben für die Handelsperiode 2013-2020 untersucht und die Ergebnisse dieser Messungen in der Datenbank „WebSKM“ veröffentlicht.

Danach ergibt sich durch das TEHG 2011 für die Handelsperiode 2013-2020 ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von etwa 55 Mio. € pro Jahr. Die Verteilung dieses vom Statistischen Bundesamt ermittelten Gesamtaufwandes auf die einzelnen gesetzlichen Vorgaben ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Vorgabe Nr.	TEHG	Bezeichnung der Vorgabe	Kosten pro Jahr in Tsd. €
1	§ 5	Emissionsermittlung / Emissionsbericht	51.209
2	§ 6	Erstellung / Änderung Überwachungsplan	912
3	§ 7	Abgabe von Berechtigungen	67
4	§ 9	Zuteilung kostenloser Berechtigungen	2.652
5	§ 22	Mitteilung zum Betrieb (§ 22 ZuV 2020)	377
6	§ 4	Antrag TEHG-Genehmigung	9
7	§ 4	gesonderte Emissionsgenehmigung	1
8	§ 4	Anzeige Anlagenänderung	50
9	§ 11	kostenlose Zuteilung Luftverkehr	-
10	§ 12	kostenlose Zuteilung Newcomer Luftverkehr	4
11	§ 17	Eröffnung Registerkonto	8
12	§ 18	Umtausch von Projektgutschriften	10
13	§ 24	Behandlung als einheitliche Anlage	-
14	§ 27	Antrag Kleinanlagen-Opt-Out	35
		Summe	**55.334**

Messwerte Destatis zum Erfüllungsaufwand TEHG 2011

Der in der Tabelle ausgewiesene Erfüllungsaufwand bezieht sich jedoch auf alle vom Emissionshandel erfassten Sektoren (einschließlich Flugverkehr) und alle derzeit knapp 1.900 Anlagen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Für die hier interessierende Abschätzung des Erfüllungsaufwandes aus der zusätzlichen Einbeziehung von etwa 75 Polymerisationsanlagen sind lediglich die farblich unterlegten Vorgaben Nr. 1-5 relevant. Die sonstigen Vorgaben beziehen sich entweder auf andere Sektoren (Luftverkehr), nicht einschlägige Sonderregelungen (z.B. einheitliche Anlage, Opt-Out) oder sind summenmäßig vernachlässigbar, da sich die Anzahl der betroffenen Anlagen und damit auch der konkrete Erfüllungsaufwand für die Einzelvorgaben um weniger als 5 Prozent des in der Tabelle angegebenen Wertes erhöhen wird.

cc) Abschätzung des zusätzlichen Erfüllungsaufwandes durch Einbeziehung der Polymerisationsanlagen in den Emissionshandel

Die nachfolgende Kostenschätzung beruht auf den Regeln zur Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ vom Oktober 2012. Für die unterschiedlichen Tätigkeiten werden jeweils dasselbe Qualifikationsniveau der Bearbeiter sowie dieselben Stundensätze verwendet wie bei der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Ausgangsmessung für das gesamte TEHG. Nachfolgend wird die Abschätzung des zusätzlichen Erfüllungsaufwandes für die relevanten Vorgaben Nr. 1-5 gesondert dargestellt.

Die Abschätzung des Erfüllungsaufwand bezieht sich zunächst nur auf die verbleibenden drei Jahre der der laufenden Handelsperiode 2013-2020. Der Erfüllungsaufwand für die nachfolgende Handelsperiode 2021-2030 wird wegen der längeren Dauer der Handelsperiode und der daraus resultierenden Abnahme der jährlichen Fallzahlen voraussichtlich etwas geringer ausfallen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese nachfolgende Handelsperiode stehen jedoch noch nicht fest. Ein Abschluss der Verhandlungen zur Überarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG ist erst im Laufe des Jahres 2017 zu erwarten.

(1) Vorgabe: Emissionsberichterstattung

Die Erfüllung der Pflicht zur jährlichen Emissionsberichterstattung nach § 5 TEHG ist bei den vom Emissionshandel erfassten Anlagen mit sehr unterschiedlich hohem Aufwand verbunden. Dies hängt zum einen von der Größe der Anlage ab, zum anderen aber entscheidend auch von der Komplexität der Emissionsströme. Daher wurden bereits für die TEHG-Bestandsmessung zwei Fallgruppen differenziert (einfache / komplexe Anlage), für die jeweils unterschiedlich hohe Werte bei den Einzelkomponenten des Erfüllungsaufwandes ermittelt wurden.

Bei den etwa 75 zusätzlichen Anlagen in Deutschland werden hinsichtlich der Emissionsberichterstattung nur 10 % als komplexe Anlagen anzusehen sein. Die Komplexität der Emissionsberichterstattung resultiert bei diesen Anlagen beispielsweise daraus, dass mehrere Teilanlagen im Verbund gefahren werden, dabei verschiedene Brennstoffe eingesetzt werden und zusätzlich zu dem Hauptemissionsstrom aus der Wärmeerzeugung noch weitere Emis-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sionsströme aus Prozessen und Nebenaggregaten erfasst werden müssen. Der Aufwand für die Emissionsberichterstattung bei den restlichen 90 % der Anlagen ist demgegenüber normal oder sogar gering, beispielweise in der Gruppe der Polymerisationsanlagen mit externer Wärmeversorgung, die keine oder nur sehr geringe eigene Emissionen aufweisen. Auf der Grundlage der Destatis-Basisdaten für die Vorgabe Emissionsberichterstattung entsteht somit für die 75 zusätzlich einbezogenen Polymerisationsanlagen ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 1,35 Mio. € pro Jahr.

Vorgabe: Emissionsberichterstattung nach § 5 TEHG					
	interne Kosten (Std-Satz 47,30) in €	**Kosten Externer (Verifizierung) in €**	**Gesamt-aufwand in €**	**Fallzahl pro Jahr**	**Summe in €**
einfach	10.337	5.330	15.667	67	1.049.664
komplex	16.470	21.580	38.050	8	304.399
Gesamt					**1.354.063**

(2) Vorgabe: Erstellung und Anpassung des Überwachungsplans

Die Pflicht zur Erstellung eines Überwachungsplans nach § 6 TEHG trifft alle 75 zusätzlichen Anlagen. Da dieser Überwachungsplan jedoch nur einmal für den Zeitraum 2018-2020 erstellt werden muss, beträgt die Periodizität 1/3, die Fallzahl pro Jahr somit 25. Von einer Änderung des Überwachungsplans werden im Verlauf der Jahre 2018-2020 etwa die Hälfte der 75 Anlagen einmal betroffen sein, da im Überwachungsplan sämtliche Änderungen im Betriebsablauf abgebildet werden, die sich auf die Emissionsströme und damit auf die Ermittlung der Emissionen auswirken. Für die Änderung der Überwachungspläne beträgt die Periodizität daher 1/6, die Fallzahl pro Jahr somit 12. Auf der Grundlage der Destatis-Basisdaten für die Vorgabe Erstellung und Anpassung des Überwachungsplans entsteht somit für die 75 zusätzlich einbezogenen Polymerisationsanlagen ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 0,15 Mio. € pro Jahr.

Vorgabe: Überwachungsplan nach § 6 TEHG					
	interne Kosten (Std-Satz 47,30) in €	**Kosten Externer in €**	**Gesamt-aufwand in €**	**Fallzahl pro Jahr**	**Summe in €**
Erstellung	4.378	1.200	5.578	25	139.440
Änderung	876	240	1.116	12	13.390
Gesamt					**152.830**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(3) Vorgabe: Abgabe von Berechtigungen / Kosten des Zukaufs von Berechtigungen

Die Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen sind verpflichtet, jährlich bis zum 30. April eine Anzahl an Emissionszertifikaten abzugeben, die ihren CO_2-Emissionen des Vorjahres entspricht.

Aus dieser Verpflichtung ergeben sich zwei unterschiedliche Formen an Erfüllungsaufwand: Zum einen die Tätigkeit der Umbuchung im Emissionshandelsregister und zum anderen die möglichen Kosten des Zukaufs von Emissionszertifikaten, wenn die Emissionen des Vorjahres höher waren als die Menge der kostenlosen Zuteilung.

(i) Die Buchung im Emissionshandelsregister nimmt nach den Destatis-Basisdaten pro Anlage eine Arbeitsstunde in Anspruch. Für die zusätzlichen 75 Polymerisationsanlagen entsteht somit ein marginaler zusätzlicher Erfüllungsaufwand von insgesamt 3 T€ pro Jahr.

(ii) Der Umfang eines möglichen Zukaufs von Emissionszertifikaten hängt stark von der konkreten Betriebsweise und der Auslastung der einzelnen Anlagen ab. So kann sicher davon ausgegangen werden, dass es unter den 75 zusätzlich einzubeziehenden Polymerisationsanlagen im Verlauf der hier betrachteten Jahre 2018-2020 sowohl Anlagen mit einer Überausstattung als auch Anlagen mit einem Zukaufbedarf geben wird. Für die Abschätzung des Erfüllungsaufwandes über alle Anlagen hinweg sind diese Einzeleffekte jedoch zu saldieren. Auf Basis der derzeit verfügbaren Daten kommt eine Abschätzung des Zukaufbedarfs für die Jahre 2018-2020 zu dem Ergebnis, dass über alle zusätzlich einzubeziehenden Anlagen hinweg keine zusätzlichen Kosten für den Erwerb von Emissionszertifikaten zur Abdeckung der Abgabepflicht entstehen werden. Diese Abschätzung ist ausschließlich auf die Jahre 2018-2020 beschränkt. Für die nachfolgende Handelsperiode 2021-2030 wird die Abschätzung im Rahmen der nationalen Umsetzung nach Abschluss der laufenden Novellierung der Emissionshandels-Richtlinie (Richtlinie 2003/87/EG) aktualisiert.

Die Abschätzung zum Zukaufbedarf beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren: Zum einen auf einem Vergleich mit dem Ausstattungsgrad der bereits emissionshandelspflichtigen Anlagen derselben Tätigkeit (Herstellung organischer Grundchemikalien) und zum anderen aus der Möglichkeit, dass die betroffenen Anlagenbetreiber die Abgabepflicht für 4,5 % ihrer Emissionen – kostenneutral – mit Projektgutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten abdecken können.

Die Anlagen zur Herstellung organischer Grundchemikalien (Anhang 1 Teil 2 Nr. 27 TEHG) haben in den Jahren 2013-2015 deutlich mehr Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen, als sie zur Abdeckung ihrer Emissionen benötigten. Dieses Verhältnis zwischen Zuteilungsmenge und Emissionsmenge wird als Ausstattungsgrad bezeichnet. Der Ausstattungsgrad der Anlagen zur Herstellung organischer Grundchemikalien betrug in den Jahren 2013-2015 durchschnittlich 118 % (vgl. DEHSt, VET-Bericht 2014, S. 55; VET-Bericht 2015, S. 66). Gründe für diese Überausstattung sind zum einen das gegenüber der für die Zuteilung maßgeblichen Basisperiode 2005-2008 gesunkenen Produktionsniveau und zum anderen das Auseinanderfallen von Zuteilung und Abgabepflicht bei Anlagen mit externer Wärmeversorgung. Auch bei Bereinigung des letztgenannten Effekts betrug der Ausstattungsgrad der An-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

lagen der gesamten chemischen Industrie in Deutschland in den Jahren 2013-2015 immer noch durchschnittlich 102 % (vgl. DEHSt, VET-Bericht 2015, S. 68, 91).

Sofern der Ausstattungsgrad der zusätzlich einzubeziehenden Anlagen in den Jahren 2018-2020 unter 100 % liegen sollte, haben die Anlagenbetreiber zusätzlich noch die Möglichkeit, am Markt verfügbare Wechselgeschäfte zu nutzen, bei denen sie unter Einsatz von ca. 0,5 % der ihnen kostenlos zugeteilten Emissionszertifikaten ein Vielfaches an internationalen Projektgutschriften erhalten, mit denen sie 4,5 % ihrer Emissionsmenge kostenneutral abdecken können. Solche kostenneutralen Wechselgeschäfte sind möglich, weil die EU-Emissionshandels-Richtlinie diese alternative Abgabemöglichkeit von Projektgutschriften in beschränktem Umfang zulässt und weil der Börsenpreis von internationalen Projektgutschriften bereits seit Jahren um ein Vielfaches geringer ist als der Preis der EU-Emissionszertifikate (vgl. DEHSt, VET-Bericht 2015, S. 71, Durchschnittspreise 2013-2015: Emissionszertifikate 6,04 €; CER 0,37 €).

Vorgabe: Abgabe von Berechtigungen nach § 7 TEHG / Kosten Zukauf Berechtigungen					
	interne Kosten (Std-Satz 37,97) in €	**Kosten Externer in €**	**Gesamt-aufwand in €**	**Fallzahl pro Jahr**	**Summe in €**
Abgabe	38		38	75	2.848
Zukauf	0	0			0
Gesamt					**2.848**

(4) Vorgabe: Kostenlose Zuteilung nach § 9 TEHG

Die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten setzt einen Antrag des Anlagenbetreibers voraus. Der Aufwand zur Erstellung dieses Antrags hängt – ähnlich wie bei der Emissionsberichterstattung – entscheidend von der Komplexität der Anlage ab. Daher wurden bereits für die TEHG-Bestandsmessung zwei Fallgruppen differenziert (einfache / komplexe Anlage), für die jeweils unterschiedlich hohe Werte bei den Einzelkomponenten des Erfüllungsaufwandes ermittelt wurden.

Auch bei den Zuteilungsanträgen werden von den etwa 75 zusätzlichen Anlagen nur 10 % als komplexe Anlagen anzusehen sein. Der Aufwand für den Zuteilungsantrag für die restlichen 90 % der Anlagen ist demgegenüber normal oder gering. Da die zusätzlich einbezogenen Anlagen den Zuteilungsantrag nur einmal für den dreijährigen Zeitraum 2018-2020 stellen müssen, beträgt die Periodizität innerhalb der jeweiligen Fallgruppe 1/3. Ein Antrag auf Änderung der Zuteilung ist bei Kapazitätserweiterungen oder auch bei Neuanlagen erforderlich. Von einem solchen zusätzlichen Zuteilungsantrag werden im Verlauf der Jahre 2018-2020 etwa die Hälfte der 75 Anlagen einmal betroffen sein, da auch Kapazitätserweiterungen aus dem Zeitraum 2013-2017 mit abgebildet werden müssen. Daher beträgt die Periodizität hier 1/6 der Gesamtmenge, die Fallzahl also 12. Auf der Grundlage der Destatis-Basisdaten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

für die Vorgabe Kostenlose Zuteilung entsteht somit für die 75 zusätzlich einbezogenen Polymerisationsanlagen ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 272 T€ pro Jahr.

Neben den Zuteilungsverfahren für die neu am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen betrifft die Gesetzesänderung auch Anlagen, die Wärme oder Restgas mit Polymeranlagen austauschen und dafür eine Zuteilung erhalten. Die Zuteilungen dieser anderen Anlagen werden nach § 36 Abs. 4 TEHG ebenfalls angepasst. Hiervon sind im Zeitraum 2018-2020 voraussichtlich etwa 20 Anlagen betroffen (Fallzahl 7). Für die betroffenen Betreiber entsteht hier ein Zusatzaufwand von durchschnittlich 16 Stunden, da die für die Anpassung erforderlichen Daten und Wärmebilanzen neu erhoben und übermittelt werden müssen. Diese zusätzliche Erfüllungsaufwand ist von den Destatis-Basisdaten nicht erfasst und beträgt insgesamt 22 T€ pro Jahr

Insgesamt ist damit für die Vorgabe Kostenlose Zuteilung ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 295 T€ pro Jahr zu erwarten.

Vorgabe: Kostenlose Zuteilung nach § 9 TEHG					
	interne Kosten (Std-Satz 47,30) in €	**Kosten Externer (Verifizierung) in €**	**Gesamt-aufwand in €**	**Fallzahl pro Jahr**	**Summe in €**
komplex	8.050	7.524	15.574	3	46.723
einfach	4.025	3.762	7.787	22	171.319
Neuanlage	2.013	2.483	4.496	12	53.957
andere Anl.	757	2.483	3.240	7	22.680
Gesamt					**294.679**

(5) Vorgabe: Mitteilung zum Betrieb nach § 22 ZuV 2020

Die Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen sind verpflichtet, der DEHSt einmal jährlich die Produktionsmengen des Vorjahres mitzuteilen.

Nach den Destatis-Basisdaten ist hierfür ein Arbeitsaufwand pro Anlage von 4 Arbeitsstunden erforderlich. Auf dieser Grundlage ergibt sich für die 75 neu einzubeziehenden Polymerisationsanlagen ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 14 T€ pro Jahr.

Vorgabe: Mitteilung zum Betrieb nach § 22 ZuV 2020					
	interne Kosten (Std-Satz 47,30) in €	**Kosten Externer (Verifizierung) in €**	**Gesamt-aufwand in €**	**Fallzahl pro Jahr**	**Summe in €**
Mitteilung	188	-	188	75	14.072
Gesamt					**14.072**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dd) Ergebnis

Zur Abschätzung des zusätzlichen Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft, der sich aus der Einbeziehung von 75 Polymerisationsanlagen in den EU-Emissionshandel in den Jahren 2018-2020 voraussichtlich ergeben wird, wurden die Destatis-Basisdaten aus der Messung des Erfüllungsaufwandes für die Vorgaben des TEHG 2011 herangezogen und fallgruppenspezifisch auf den Kreis der neu einzubeziehenden 75 Polymerisationsanlagen übertragen.

Im Ergebnis ist für den Zeitraum 2018-2020 ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Umfang von 1,83 Mio. € pro Jahr zu erwarten. Dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand ist vollständig dem Bereich der Bürokratiekosten zuzurechnen. Die Aufteilung des gesamten Mehraufwandes auf die in den vorangegangenen Abschnitten untersuchten Einzelvorgaben ist in der nachfolgenden Tabelle nochmals zusammenfassend dargestellt:

Vorgabe Nr.	TEHG	Bezeichnung der Vorgabe	Kosten pro Jahr in Tsd. €
1	§ 5	Emissionsermittlung / Emissionsbericht	1.354
2	§ 6	Erstellung / Änderung Überwachungsplan	167
3	§ 7	Abgabe von Berechtigungen	3
4	§ 9	Zuteilung kostenloser Berechtigungen	295
5	§ 22	Mitteilung zum Betrieb (§ 22 ZuV 2020)	14
		Summe	**1.833**

Zusätzlich entsteht bei Unternehmen, die bislang noch mit keiner Anlage am Emissionshandel teilnimmt, durch die Gesetzesänderung ein Einmalaufwand für die Einrichtung der IT-Infrastruktur zur Teilnahme an den elektronischen Verwaltungsverfahren im Emissionshandel (z.B. Anschaffungskosten für Signaturkarte und Lesegerät). Dieser Einmalaufwand betrifft jedoch nur etwa 20 Unternehmen mit jeweils weniger als 1.000 €. Insgesamt wird daher nur ein geringer Einmalaufwand für die Wirtschaft von 20 T€ erwartet.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz erhöht im Wesentlichen den Erfüllungsaufwand der Verwaltung des Bundes. Zuständig für den Vollzug des TEHG ist die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt. Der bei der DEHSt durch die Einbeziehung der Polymerisationsanlagen in den Emissionshandel entstehende zusätzliche Erfüllungsaufwand wird nachfolgend im Einzelnen dargestellt.

Durch die Einbeziehung der Polymerisationsanlagen in den Emissionshandel unterliegen die Betreiber dieser Anlagen denselben Rechten und Pflichten, die auch für alle anderen Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen gelten. Daher ist es möglich, den bei der DEHSt zu erwartenden zusätzlichen Erfüllungsaufwand auf der Basis von Erfahrungswerten abzuschätzen, die bei der bisherigen Administration des Emissionshandels gewonnen wurden. In den Jahren 2009/2010 wurde mit Unterstützung des Bundesamtes für zentrale Dienste und

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

offene Vermögensfragen (BADV) eine interne Organisationsuntersuchung zu ausgewählten Geschäftsprozessen der DEHSt durchgeführt. Dabei wurde auch der zur Durchführung relevanter Vollzugsaufgaben erforderliche Arbeitsaufwand erhoben. Soweit bei dieser Organisationsuntersuchung Geschäftsprozesse untersucht wurden, die auch bei den einzubeziehenden Polymerisationsanlagen als Vollzugsaufgaben bestehen, werden zur Abschätzung des Erfüllungsaufwandes die bei der DEHSt erhobenen Daten verwendet (dazu unten (aa). Die darüber hinausgehenden Geschäftsprozesse werden gesondert erläutert (dazu unten (bb).

(aa) Abschätzung des Erfüllungsaufwandes auf Basis der erhobenen Messwerte

Für die Bearbeitung der Hauptaufgaben im Zusammenhang mit der Administration des TEHG im Hinblick auf die emissionshandelspflichtigen Anlagen wurden für die Arbeitseinheiten, die innerhalb der DEHSt für die einzubeziehenden Polymerisationsanlagen zuständig sein werden, folgender durchschnittliche Arbeitsaufwand ermittelt:

I. Erhobene Messwerte (2009)	
Vorgaben	**Arbeitsaufwand pro Fall in Std.**
Emissionshandelsregister	
Konto anlegen	1,3
Administration Zuteilung / Abgabe	2,7
Zuteilung nach § 9	
Zuteilung Bestandsanlagen	13,9
Kapazitätserweiterungen	43,6
Emissionsberichte	
Prüfung Emissionsberichte	6,3
Anlagenstilllegungen	
Abwicklung Stilllegungen	17,7
Kundenbetreuung	
VPS freischalten	0,5
Beanwortung Betreiberanfragen	0,9

(bb) Abschätzung des Erfüllungsaufwandes außerhalb der erhobenen Messwerte

Da die Organisationsuntersuchung in den Jahren 2009/2010 stattfand, konnten diejenigen Aufgaben nicht untersucht werden, die mit dem TEHG 2011 neu hinzugekommen sind. Dies

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

betrifft insbesondere die Genehmigung der Überwachungspläne nach § 6 Abs. 2 und Abs. 3 TEHG, die Prüfung der Mitteilungen zum Betrieb nach § 22 ZuV 2020 sowie die Klärung von Zweifelsfällen über grundsätzlich bestehende Zuteilungsansprüche.

(1) Überwachungspläne

Der Überwachungsplan nach § 6 TEHG ist Grundlage für die Emissionsermittlung und Berichterstattung. Für jede Handelsperiode ist vorab ein Überwachungsplan einzureichen. Für die neu einzubeziehenden Polymerisationsanlagen ist der Überwachungsplan für den Zeitraum 2018-2020 einzureichen. Der Anlagenbetreiber ist verpflichtet, den Überwachungsplan bei Änderungen der Anlage oder Betriebsweise entsprechend anzupassen. Der Arbeitsaufwand für die erstmalige Genehmigung der Überwachungspläne für die Polymerisationsanlagen wird beträgt durchschnittlich 8 Std. betragen. Eine Änderung der Überwachungspläne ist bei den Anlagen etwa alle zwei Jahre erforderlich. Der Arbeitsaufwand zur Prüfung dieser Anpassungen beträgt durchschnittlich 4 Std.

(2) Mitteilungen zum Betrieb

Die Prüfung der Mitteilungen zum Betrieb ist für die Entscheidung über eine nachträgliche Anpassung der Zuteilungsentscheidung erforderlich. Daneben ist die Prüfung dieser Mitteilung auch für die Plausibilisierung der Angaben im Emissionsbericht wichtig. Der durchschnittliche Aufwand zur Prüfung der Mitteilungen nach § 22 ZuV 2020 beträgt 1,5 Std.

(3) Klärung von Zweifelsfällen zur grundsätzlichen Zuteilungsfähigkeit für Anlagen

Im Zusammenhang mit den Zuteilungsverfahren gibt es immer auch Anträge von Anlagen, die keinen Zuteilungsanspruch geltend machen können, weil sie nicht vom Anwendungsbereich des TEHG erfasst sind. Bei diesen Anlagen lehnt die DEHSt die Zuteilungsanträge ab und klärt damit rechtsverbindlich auch die Frage der Emissionshandelspflicht dieser Anlagen. Es ist davon auszugehen, dass es für die Jahre 2018-2020 im Zusammenhang mit der Einbeziehung der Polymerisationsanlagen insgesamt etwa 15 solcher Zuteilungsverfahren für nicht emissionshandelspflichtige Anlagen geben wird.

Der Aufwand für die Bearbeitung dieser Verfahren wird mit durchschnittlich 15 Std. veranschlagt.

(4) Anpassung der Zuteilung anderer Anlagen mit Austauschbeziehungen

Wir bereits oben dargestellt (s. oben Erfüllungsaufwand Wirtschaft cc) (4)) müssen bei der Einbeziehung der Polymerisationsanlagen auch die davon betroffenen Zuteilungen anderer Anlagen angepasst werden. Insgesamt sind davon 20 Anlagen betroffen, die jährliche Fallzahl beträgt also 7. Auch bei der Verwaltung entsteht hierdurch ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von durchschnittlich 16 Stunden pro Verfahren.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(cc) Fallzahlen

Durch die Gesetzesänderung werden voraussichtlich etwa 75 Polymerisationsanlagen neu in den Emissionshandel einbezogen (s. oben b) aa)). Die jährlichen Fallzahlen hängen davon ab, ob die betreffenden Aufgaben jährlich erfüllt werden müssen (z.B. Prüfung der Emissionsberichte und der Mitteilungen zum Betrieb; jeweils Fallzahl 75) oder nur einmal im Zeitraum 2018-2020 (z. B. Zuteilung oder Überwachungsplan; jeweils Fallzahl 25). Einzelne Aufgaben betreffen nur eine Teilmenge der einbezogenen Anlagen. Für diese Aufgaben wurden die spezifischen Fallzahlen jeweils gleichmäßig auf die drei Jahre 2018-2020 verteilt.

(dd) Abschätzung des zusätzlichen Erfüllungsaufwandes der DEHSt

Im ersten Teil der nachfolgenden Tabelle sind die Aufwandsabschätzungen für die insgesamt anfallenden Aufgaben (oben (1) und (2)) mit den jeweils betroffenen Fallzahlen (oben (3)) dargestellt.

Im zweiten Teil wird dieser bei der DEHSt zusätzlich anfallende Arbeitsaufwand zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands monetär bewertet.

Diese Kostenschätzung beruht auf den Regeln zur ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ vom Oktober 2012, ergänzt durch das Schreiben vom Bundesministerium der Finanzen vom 19. Mai 2015 (GZ II A 3 - H 1012-10/07/0001:011) zu den durchschnittlichen Personal- und Sachkosten.

Dabei sind die Personalkosten pro Stunde in Höhe von 32,20 Euro (mittlerer Dienst), 40,40 Euro (gehobener Dienst) und 59,20 Euro (höherer Dienst) anzusetzen. Zu diesen Personalkosten werden die pauschalen Sachkosten von 11,04 Euro pro Stunde addiert. Ferner wird ein Aufschlag von 10 Prozent für Führungsaufgaben und ein weiterer Aufschlag von 30 Prozent für den Gemeinkostenanteil vorgenommen. Im Ergebnis ist damit von einem Verwaltungsaufwand von 61,83 Euro (mittlerer Dienst), 73,56 Euro (gehobener Dienst) und 100,44 Euro (höherer Dienst) pro Stunde auszugehen.

Der zusätzliche Arbeitsaufwand der DEHSt wird sich voraussichtlich gleichmäßig auf die drei Dienstgruppen (mD, gD, hD) verteilen. Daher wird der insgesamt zu erwartende zusätzliche Arbeitsaufwand auf die Dienstgruppen entsprechend der bestehenden Anteile dieser Dienstgruppen am Gesamtpersonal der DEHSt aufgeteilt. Insgesamt ergibt sich danach ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bei der DEHSt als zuständiger Vollzugsbehörde von etwa 174 T€ pro Jahr, der in der nachfolgenden Tabelle differenziert nach den dargestellten Aufgabenbereichen zusammenfassend dargestellt ist.

Zusätzlich kann noch ein möglicher Einmalaufwand der DEHSt zur Aktualisierung der Erfassungssoftware für die Zuteilungsanträge im Umfang von bis zu 300 T€ entstehen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

I. Arbeitsaufwand DEHSt

Vorgaben	Arbeitsaufwand pro Fall in Std.	Fallzahl pro Jahr	Arbeitsaufwand Einzel-Vorgaben in Std.	Arbeitsaufwand pro Jahr in Std
1. Emissionshandelsregister				
Konto anlegen	1,3	25	33	
Zuteilung / Abgabe	2,7	25	67	
Summe				**100**
2. Überwachungspläne nach § 6			-	
Überwachungsplan prüfen	8,0	25	200	
Änderungen ÜP prüfen	4,0	25	100	
Summe				**300**
3. Zuteilung nach § 9			-	
Zuteilung 2018-2020	13,9	25	348	
Zuteilungsanträge Non-ETS-Anl.	15,0	5	75	
Anpassung bestehende Zuteilung	16,0	7	112	
Kapazitätserweiterungen	43,6	8	349	
Summe				**883**
4. Mitteilungen zum Betrieb				
Prüfung der Mitteilungen	1,5	75	113	**113**
5. Emissionsberichte				
Prügung Emissionsberichte	6,3	75	474	**474**
6. Anlagenstilllegungen				
Abwicklung Stilllegungen	17,7	2	35	**35**
7. Kundenbetreuung				
VPS freischalten	0,5	25	13	**13**
Beanwortung Betreiberanfragen	0,9	75	68	**68**
Gesamtaufwand				**1.985**

II. Erfüllungsaufwand DEHSt

	Mitarbeiteranteil DEHSt	Aufteilung Gesamt-aufwand	Personalkosten/ Std	Gesamtkosten pro Jahr
	in %	in Std.	in €	in €
Mittlerer Dienst [mD]	12	238	61,83	14.729
Gehobener Dienst [gD]	31	615	73,56	45.270
Höherer Dienst [hD]	57	1.132	100,44	113.654
Summe	100	**1.985**		**173.653**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(ee) Zusätzlicher Erfüllungsaufwand des BMUB

Neben dem Erfüllungsaufwand für die DEHSt wird sich durch die Einbeziehung der Polymerisationsanlagen in den EU-Emissionshandel auch der Aufwand beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) erhöhen. Dies betrifft insbesondere den erhöhten Erfüllungsaufwand für die Ausübung der Fachaufsicht über die DEHSt bei der Umsetzung dieser Einbeziehung der zusätzlicher Anlagen sowie den erhöhten Koordinierungsaufwand mit der EU-Kommission. Über sämtliche dargestellten Aufgabengebiete hinweg wird dieser zusätzliche Erfüllungsaufwand des BMUB im Zeitraum 2018-2020 etwa 10 % des zusätzlichen Erfüllungsaufwandes der DEHSt betragen, insgesamt also etwa 20 T€ pro Jahr .

(ff) Ergebnis: Zusätzlicher Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Als Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist bei der DEHSt als zuständiger Vollzugsbehörde ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 175 T€ pro Jahr und beim BMUB als Fachaufsichtsbehörde ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von etwa 20 T€ zu erwarten.

Insgesamt beträgt der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung also etwa 195 T€ pro Jahr.

Mehrausgaben im Bereich des Bundes werden finanziell und stellenmäßig in den jeweiligen Einzelplänen ausgeglichen.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Gleichstellungspolitische Auswirkungen oder Auswirkungen auf den demografischen Wandel sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten. Kleine und mittlere Unternehmen sind durch das vorliegende Gesetz nicht in besonderem Maße betroffen.

6. Weitere Kosten

Die zusätzliche Einbeziehung der deutschen Polymerisationsanlagen in den Emissionshandel führt zu einer geringfügigen Erhöhung der insgesamt vom Emissionshandel erfassten Treibhausgas-Emissionen. Diese Erhöhung beträgt voraussichtlich weniger als 0,2 Mio. Tonnen CO_2. Grund hierfür ist, dass bei der Herstellung von Polymeren der absolut überwiegende Anteil der Kohlendioxid-Emissionen aus der Wärmeerzeugung resultiert, die auch in Deutschland bereits in der Handelsperiode 2013-2020 vom Anwendungsbereich des Emissionshandels erfasst ist.

Die Erhöhung der insgesamt vom Emissionshandel erfassten Treibhausgas-Emissionen führt auch zu einer Erhöhung der zur Abdeckung dieser Emissionen insgesamt abzugebenden Menge an Zertifikaten. Diese Erhöhung der Abgabemenge ist jedoch sehr gering. Sie ent-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

spricht deutlich weniger als 0,5 Promille des derzeitigen Zertifikateüberschusses am Markt. Insofern führt die Erhöhung der Abgabemenge nicht zu einer Verknappung der Zertifikatemenge am Markt, aus der ein Anstieg des Preisniveaus der Emissionszertifikate resultieren könnte. Daher sind auch keine messbaren Auswirkungen auf das allgemeine Verbraucherpreisniveau zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes wäre bereits mit den Vorgaben der EU-Emissionshandels-Richtlinie nicht vereinbar.

Innerhalb des EU-Emissionshandels sind verschiedene Evaluierungsinstrumente vorgesehen, beispielsweise die Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten nach Art. 21 der Richtlinie 2003/87/EG.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Inhaltsverzeichnis)

Mit der Änderung in Nummer 1 wird das Inhaltsverzeichnis an die Änderungen des Gesetzestextes angepasst.

Zu Nummer 2 (§ 3)

Zur Vereinfachung und besseren Verständlichkeit werden Anlagen, die eine im Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 Buchstabe b genannte Tätigkeit durchführen, unter dem Begriff der Polymerisationsanlage zusammengefasst und als solche definiert.

Zu Nummer 3 (§ 36 neu)

Absatz 1 regelt die eingeschränkte Anwendung der Rechte und Pflichten für Polymerisationsanlagen im Zeitraum von 2018 bis 2020. Die Struktur von Absatz 1 ist identisch mit § 34 Absatz 2, da beide Fälle den zeitlichen Vor- und Nachlauf der TEHG-Pflichten zu einem gegebenen Zeitpunkt regeln. Absatz 1 Satz 1 regelt, dass für Betreiber von Polymerisationsanlagen die Pflichten aus den §§ 4, 5 und 7 erst ab dem 1. Januar 2018 anzuwenden sind. Soweit sich diese Vorschriften auf Emissionen beziehen, gelten sie für Emissionen, die ab diesem Datum freigesetzt werden. Für die Betreiber von neu in den Emissionshandel einbezogenen Polymerisationsanlagen bedeutet dies, dass sie für die Emissionen aus den Jahren 2013 bis 2017 nicht der Berichts- und Abgabepflicht unterliegen. Die Betreiber dieser Anlagen müssen also erstmals im Jahr 2019 einen Emissionsbericht über die Emissionen des Jahres 2018 abgeben. Satz 2 regelt, dass die §§ 9 und 14 (Zuteilung und Ausgabe von Berechtigungen) in der Handelsperiode 2013 bis 2020 bezüglich der genannten Emissionen nur auf die Jahre 2018 bis 2020 anzuwenden sind.

Absatz 2 regelt die Frist für die Einreichung eines Überwachungsplans nach § 6 Absatz 1 Satz 1. Die Frist bestimmt sich danach, ob die Anlage, in der eine Tätigkeit nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 Buchstabe b durchgeführt wird, vor oder nach einem in Absatz 2 festgelegten Stichtag in Betrieb genommen wurde. Dieser Stichtag liegt am Anfang des Kalendermonats fünf Monate vor der Verkündung der vorliegenden Gesetzesänderung. Falls die Anlage vor diesem Stichtag in Betrieb genommen wurde, endet die Frist zur Einreichung eines Überwachungsplans nach § 6 Absatz 1 Satz 1 am Ende des drei Monate auf die Verkündung folgenden Kalendermonats. Bei einer Inbetriebnahme nach diesem Stichtag muss der Überwachungsplan vor Inbetriebnahme der Anlage vorliegen. Um Betreiber von Neuanlagen mit Inbetriebnahme in den ersten acht Monaten nach dem Stichtag nicht schlechter zu stellen als Betreiber von bestehenden Anlagen, endet die Vorlagefrist auch bei diesen Neuanlagen erst mit dem Ablauf der für sonstige Bestandanlagen geltenden Frist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Absatz 3 regelt die Frist für den Antrag auf Zuteilung kostenloser Berechtigungen. Diese Sonderregelung ist erforderlich, um die Präklusionsfrist des § 9 Absatz 2 Satz 2 TEHG für die Zuteilungsanpassungen aufgrund der vorliegenden Gesetzesänderung zu öffnen und sie durch eine sachgerecht angepasste Präklusionsfrist zu ersetzen. Die Antragsfrist ist so bemessen, dass den betroffenen Anlagenbetreibern nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Erstellung und Verifizierung der Zuteilungsanträge ein Zeitraum von zumindest drei Monaten verbleibt.

Absatz 4 regelt die Auswirkungen der Einbeziehung von Polymerisationsanlagen ab 2018 auf die Zuteilungen an andere Anlagen. Absatz 4 Satz 1 bis 3 betrifft insbesondere die Zuteilungen an Anlagen, die Wärme oder Restgas mit Polymerisationsanlagen austauschen. Mit der Einbeziehung der Polymerisationsanlagen in den Anwendungsbereich des TEHG ab 2018 ordnet Absatz 4 Satz 1 an, dass die vorläufige Zuteilungsmenge für diese anderen Anlagen neu zu berechnen und gegebenenfalls von Amts wegen anzupassen ist. Nach Satz 2 ist dabei zwischen zwei Zeiträumen zu unterscheiden: Bei der Neuberechnung für die Jahre 2013 bis 2017 ist die Polymeranlage für die gesamte Handelsperiode 2013-2020 als Anlage zu behandeln, die nicht dem Emissionshandel unterliegt. Demgegenüber sind die Polymerisationsanlagen bei der Neuberechnung für die Jahre 2018 bis 2020 als Anlagen zu behandeln, die dem Emissionshandel unterliegen. Satz 3 regelt die Rechtsfolge: Bei Abweichungen zwischen der bisher festgelegten Zuteilungsmenge und neu berechneten Zuteilungsmenge wird die ursprüngliche Zuteilungsentscheidung angepasst Mit der Anpassung der Zuteilung von Amts wegen ist sichergestellt, dass auch nach der Einbeziehung der Polymerisationsanlagen ab 2018 die Zuteilungen an alle anderen Anlagen mit den EU-weit einheitlichen Zuteilungsregeln vereinbar sind. Nach derselben Anpassungsregel regelt Absatz 4 Satz 4 den Fall, dass eine Polymerisationsanlage in der Handelsperiode 2013-2020 bereits wegen einer anderen Tätigkeit, beispielsweise der anlageninternen Wärmeerzeugung, am Emissionshandel teilgenommen hat. Auch bei diesen Anlagen wird die Zuteilung für die Jahre 2018 bis 2020 der geänderten Rechtslage entsprechend von Amts wegen angepasst.

Absatz 5 beschränkt den maßgeblichen Zeitraum für einen etwaigen Umtausch von Emissionsgutschriften in Berechtigungen gemäß § 18 Absatz 2 Nummer 2 auf die Jahre 2018 bis 2020. Nur die Emissionen in diesem Zeitraum sind für eine Tätigkeit gemäß Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 Buchstabe b für einen etwaigen Umtausch in Berechtigungen maßgeblich.

Absatz 6 legt fest, dass es für eine Tätigkeit gemäß Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 Buchstabe b für die Jahre 2018 bis 2020 keine Möglichkeit der Befreiung für Kleinemittenten gibt. Denn nach den Vorgaben von Artikel 27 der Richtlinie 2003/87/EG können die Mitgliedstaaten von der Opt-Out-Regel jeweils nur vor Beginn einer Handelsperiode Gebrauch machen.

Zu Nummer 4 (Anhang 1 Teil 2 Nummer 27)

Anhang 1 Teil 2 des TEHG enthält die Liste der emissionshandelspflichtigen Tätigkeiten. Anders als in Anhang 1 der Richtlinie 2003/87/EG enthält Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 des TEHG nicht nur eine Beschreibung der Stoffgruppe („Herstellung organischer Grundchemi-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

kalien“), sondern eine Liste mit konkreten Einzelstoffen, deren Herstellung vom Emissionshandel erfasst ist. Diese Konkretisierung der Stoffliste dient der Verbesserung der Rechtsklarheit, da über die Stoffliste eindeutig feststellbar ist, welche Anlagen unter diese Tätigkeit fallen. Zur Einbeziehung der Polymerisationsanlagen wird an dieser Konkretisierung über eine Erweiterung der Stoffliste festgehalten, indem Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 um einen neuen Buchstabe b ergänzt wird („Anlagen zur Herstellung von Polymeren (Polyethylen, Polypropylen, Polystyrol, Polyvinylchlorid, Polycarbonate, Polyamide, Polyurethane, Silikone)“).

Die Festlegung der einbezogenen Polymere erfolgte auf der Grundlage der im sogenannten Guidance-Dokument der EU Kommission zur Auslegung des Anhang 1 der Emissionshandelsrichtlinie („Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive“ vom 18. März 2010) aufgelisteten Stoffe.

Nach der erreichten Verständigung zwischen der der EU-Kommission und der Bundesregierung werden die von der erweiterten Stoffliste betroffenen Polymerisationsanlagen in Deutschland ab dem Jahr 2018 in den Anwendungsbereich des Emissionshandels aufgenommen. Für den Zeitraum 2013-2017 werden diese Anlagen in Deutschland als nicht dem Emissionshandel unterliegende Anlagen behandelt. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs wird voraussichtlich dazu führen, dass etwa 75 Polymerisationsanlagen ab 2018 in den Anwendungsbereich des Emissionshandels aufgenommen werden.

Die Änderung in der Überschrift von Anhang 1 behebt einen bislang bestehenden Verweisfehler.

Zu Artikel 2 (Änderung der Zuteilungsverordnung 2020)

Zu Nummer 1 (Inhaltsverzeichnis)

Mit der Änderung in Nummer 1 wird das Inhaltsverzeichnis an die Änderungen des Gesetzestextes angepasst.

Zu Nummer 2 (§ 32 –neu-)

Der neue § 32 ZuV 2020 regelt in Absatz 1 die Übergangsregelungen für die ab 2018 neu einbezogenen Anlagen, die eine Tätigkeit nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 Buchstabe b TEHG ausüben.

Absatz 1 Nummer 1 bestimmt, dass auch für Anlagen nach Anhang 1 Teil 2 Nummer 27 Buchstabe b TEHG die Definitionen für Bestandsanlagen und Neuanlagen gelten.

Absatz 1 Nummer 2 regelt abweichend von § 16 Absatz 1 ZuV 2020 die Frist für den Zuteilungsantrag für Neue Marktteilnehmer, die ihren Regelbetrieb oder den geänderten Betrieb im Zeitraum zwischen dem 30. Juni 2011 und dem in Nummer 2 festgesetzten Stichtag aufgenommen haben. Aufgrund der in § 16 Absatz 1 geregelten Jahresfrist war hier eine Sonderregelung notwendig.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Absatz 1 Nummer 3 stellt klar, dass aufgrund der Emissionshandelspflicht ab 2018 keine kostenlosen Berechtigungen für Emissionen vor dem 1. Januar 2018 zugeteilt werden können.

Absatz 1 Nummer 4 stellt analog zu § 21 Absatz 2 Satz 1 ZuV 2020 klar, dass alle teilweisen Betriebseinstellungen zwischen dem Ende der gewählten Basisperiode bis einschließlich dem Jahr 2016 in der Zuteilungsentscheidung für das Jahr 2018 berücksichtigt werden. Für teilweise Betriebseinstellungen im Jahr 2017 ist § 22 Absatz 2 ZuV 2020 anwendbar.

Absatz 1 Nummer 5 regelt, wann die Betreiber von Polymerisationsanlagen das erste Mal eine Mitteilung nach § 22 Absatz 1 ZuV 2020 abzugeben haben.

Zu Nummer 2 (§ 33)

Folgeänderung zu Nummer 2.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Einbeziehung von Polymerisationsanlagen in den Anwendungsbereich des Emissionshandels (NKR-Nr. 4071, BMUB)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand im Zeitraum 2018-2020: *Davon aus Informationspflichten*: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	 etwa 1,8 Mio. Euro etwa 1,8 Mio. Euro geringfügig
Verwaltung Bund Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand	 etwa 194.000 Euro bis zu 300.000 Euro
Umsetzung von EU-Recht	Mit dem Regelungsvorhaben werden Vorgaben der Richtlinie 2009/29/EG umgesetzt. Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit den vorliegenden Regelungen über eine 1:1-Umsetzung hinausgegangen wird.
'One in one out'-Regel	Der Gesetzentwurf setzt EU-Vorgaben 1:1 um. Daher wird kein Anwendungsfall der ‚One in one out'-Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der nationale Normenkontrollrat stellt fest, dass der Erfüllungsaufwand nachvollziehbar für den Zeitraum 2018-2020 abgeschätzt wurde. Im Jahr 2021 beginnt eine neue Emissionshandelsperiode. Hierfür wird derzeit die Emissionshandelsrichtlinie novelliert. Die Ausgestaltung wird Einfluss auf den Erfüllungsaufwand ab dem Jahr 2021 haben, weil insbesondere auch die Ausstattung der Unternehmen mit Zertifikaten davon abhängt. Die geänderte Emissionshandelsrichtlinie wird zu einer weiteren Änderung des TEHG im Jahr 2017/2018 führen. In diesem Zusammenhang wird der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, die am Emissionshandel teilnimmt, einschließlich der Polymerisationsanlagen sowie der Verwaltung für die Handelsperiode 2021-2030 geschätzt.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt daher im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben werden Änderungen des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vorgenommen. Anlass ist ein laufendes Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission. Gemäß der Richtlinie 2009/29/EG zur Änderung der Emissionshandels-Richtlinie 2003/87/EG sind bestimmte Tätigkeiten, durch die Kohlendioxid emittiert wird, dem Emissionshandel unterworfen. Ziel ist die Begrenzung der CO_2-Emissionen.

Das Ressort und die Europäische Kommission haben seit dem Inkrafttreten der Änderungsrichtlinie über den Anwendungsbereich für Polymerisationsanlagen diskutiert. Die Anlage der Richtlinie sieht den Emissionshandel u.a. für Anlagen zur Herstellung von organischen Grundchemikalien vor, benennt aber nicht explizit Polymerisationsanlagen. Nachdem die EU-Kommission eine *Guidance on Interpretation* für die Richtlinie veröffentlicht hat, welche Polymerisationsanlagen vom Anwendungsbereich umfasst sieht, soll nun mit dem Regelungsvorhaben eine Klageerhebung vermieden werden.

Polymerisationsanlagen werden für die Herstellung vielfältiger Kunststoffprodukte verwendet, bspw. für Kunststoffe wie die Herstellung von Folien. CO_2-Emissionen entstehen hierbei vorwiegend beim Prozess der Wärmeerzeugung.

Im Wesentlichen sieht das Regelungsvorhaben folgende Änderungen im TEHG vor:

- Aufnahme der Polymere in die Stoffliste zu den organischen Grundchemikalien,
- Einführung einer Übergangsregelung. Danach werden Emissionen aus Polymerisationsanlagen ab 1.1.2018 in die laufende Handelsperiode (2013-2020) aufgenommen. Für den Zeitraum 2013-2017 werden diese Anlagen als nicht dem Emissionshandel unterliegend behandelt.

II.1 Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand wurde nachvollziehbar für den Zeitraum 2018-2020 abgeschätzt. Im Jahr 2021 beginnt eine neue Emissionshandelsperiode. Hierfür wird derzeit die Emissions-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

handelsrichtlinie novelliert. Die Ausgestaltung wird Einfluss auf den Erfüllungsaufwand ab dem Jahr 2021 haben, weil insbesondere auch die Ausstattung der Unternehmen mit Zertifikaten davon abhängt. Die geänderte Emissionshandelsrichtlinie wird zu einer weiteren Änderung des TEHG im Jahr 2017/2018 führen. In diesem Zusammenhang wird der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, die am Emissionshandel teilnimmt, einschließlich der Polymerisationsanlagen sowie der Verwaltung für die Handelsperiode 2021-2030 geschätzt.

Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 1,8 Mio. Euro/Jahr in den Jahren 2018-2020 fällt für den Aufwand an, der aus der Teilnahme am Emissionshandel resultiert. Für die in Deutschland 75 betroffenen Polymerisationsanlagen fallen damit im Wesentlichen folgende Aufgaben an:

- Vorlage eines jährlichen Emissionsberichtes,
- Erstellen und Anpassen des Überwachungsplans,
- Abgabe bzw. Zukauf von Emissionshandelszertifikaten,
- Antrag für kostenlose Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten,
- Jährliche Berichtspflicht zur Produktionsmenge im Vorjahr.
- Wenn den Polymerisationsanlagen Emissionshandelszertifikate zugeteilt werden, müssen von Amts wegen die Zuteilungen von Zertifikaten für Anlagen, die Wärme oder Restgas mit Polymeranlagen austauschen, überprüft werden. Dazu müssen die etwa 20 Anlagenbetreiber Daten und Wärmebilanzen erheben.

Der Aufwand konnte anhand der Datenlage anderer dem Emissionshandel unterliegender Unternehmen abgeleitet werden.

Danach führt die Emissionsberichtserstattung bei Anlagen, die im Sinne des TEHG als einfach einzustufen sind, zu einem jährlichen Aufwand von rund 15.700 Euro im Einzelfall. Bei als komplex einzustufende Anlagen entsteht ein Aufwand von rund 38.100 Euro im Einzelfall.

Als einfache Anlagen gelten solche, die mit einer externen Wärmeversorgung arbeiten und daher nur geringe oder keine CO_2-Emissionen aufweisen. Dies ist für etwa 90 Prozent (67) der Polymerisationsanlagen anzunehmen. Etwa 10 Prozent (8) werden als komplexe Anlagen angesehen, da bei diesen CO_2-Emissionen durch Wärmeerzeugung und weiteren Betriebsprozesse entstehen und auch verschiedene Brennstoffe dafür eingesetzt werden. Der vergleichsweise höhere Mehraufwand beim Emissionsbericht entsteht für diese Anlagen einerseits durch einen höheren Personalaufwand für die Berichtserstellung (rund 350 h anstelle 218 h im Einzelfall) und durch die deutlich höheren Kosten für die Verifizierung (Faktor 4), die für jeden Jahresbericht durch eine akkreditierte oder zertifizierte Prüfstelle erfolgen muss.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insgesamt entsteht daher für die laufende Handelsperiode (2018-2020) ein Mehraufwand von rund 1,4 Mio. Euro/Jahr.

Der Überwachungsplan ist für jede Handelsperiode zu erstellen. Es entsteht im Einzelfall ein Aufwand von rund 93h, etwa 4.400 Euro, sowie Sachkosten für Beratungsleistungen von rund 1.200 Euro. Insgesamt entsteht daher ein Aufwand von einmal rund 418.000 Euro bis Ende 2020, d.h. von rund 139.000 Euro p.a. in diesem Zeitraum.

Der Überwachungsplan ist anzupassen, wenn sich bspw. Änderungen in der Tätigkeit ergeben. Das Ressort schätzt, dass dies für den Zeitraum 2018-2020 für die Hälfte der 75 Anlagen zutrifft, mithin für 12 Anlagen pro Jahr. Der Änderungsaufwand beträgt rund 1.100 Euro (19h á 47,30 Euro Personalkosten sowie Sachkosten), so dass für den Zeitraum 2018-2020 rund 13.400 Euro p.a. anfallen.

Für die Abgabe der Emissionshandelszertifikate fällt nur geringfügiger Mehraufwand an, weil dies einfach durch ein Umbuchen im Emissionshandelsregister erfolgt. Der Zukaufbedarf und damit auch der Erfüllungsaufwand hängt davon ab, wie die Anlage gefahren wird und wie die Ausstattung, insbesondere die kostenlose Zuteilung mit Zertifikaten erfolgt ist. Das Ressort schätzt, dass die Ausstattung mit Zertifikaten bis zum Jahr 2020 so gut sein wird, dass kein Zukauf erforderlich wird. Daher fällt für den Zukauf kein Mehraufwand an.

Für die kostenlose Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten bedarf es generell eines Antrages. Der Aufwand für den Antrag hängt wiederum davon ab, ob es sich um eine einfache oder komplexe Anlage handelt. Für jede Handelsperiode ist mit einem Antrag zu rechnen, für die laufende Handelsperiode 2018-2020 beträgt die Fallzahl daher 75, d.h. 25 p.a. Davon entfallen etwa 90 Prozent auf einfache Anlagen (22 Fälle, Aufwand im Einzelfall rund 7.800 Euro) und 10 Prozent auf komplexe Anlagen (3 Fälle, Aufwand im Einzelfall rund 15.600 Euro). Auch hier resultiert der letztgenannte Aufwand aus vergleichsweise höheren Personal- und Sachkosten (jeweils Faktor 2). Sachkosten fallen wiederum für die Verifizierung der Angaben durch Prüfstellen an.

Zudem kann bspw. bei Kapazitätserweiterung ein zusätzlicher Antrag notwendig sein. Der Aufwand für einen zusätzlichen Antrag liegt im Einzelfall bei etwa 4.500 Euro. Dieser Aufwand resultiert aus geringeren Personalkosten für die Erstellung (um Faktor 2) und ähnlich hohen Sachkosten wie bei einfachen Anlagen. Das Ressort geht davon aus, dass für die Hälfte der Polymerisationsanlagen ein Zusatzantrag notwendig wird, d.h. für etwa 12 Anlagen p.a. bis Ende 2020.

Wenn für die Polymerisationsanlagen Emissionshandelszertifikate zugeteilt werden, müssen für andere Anlagen, die Wärme oder Restgas mit Polymeranlagen austauschen, die Zuteilungen von Amts wegen überprüft werden. Dafür sind von den Anlagenbetreibern Daten zu erheben und Wärmebilanzen zu erstellen. Dies betrifft etwa 20 Anlagen in den Jahren 2018-2021, d.h. 7 pro Jahr in diesem Zeitraum. Im Einzelfall führt dies zu einem Aufwand von rund 16 Stunden bzw. 23.000 Euro.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insgesamt schätzt das Ressort einen Aufwand für die Zuteilung von rund 295.000 Euro p.a. bis Ende 2020.

Schließlich fallen Mehrkosten für die jährlichen Mitteilungen der CO_2-Emissionen an. Für diese beträgt der Aufwand im Einzelfall 4 Stunden p.a., d.h. 190 Euro im Einzelfall. Bei 75 Anlagen fallen pro Jahr etwa 14.000 Euro p.a. an.

Insgesamt wird daher ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand in der Handelsperiode 2018-2020 von etwa 1,8 Mio. Euro/Jahr eingeschätzt.

Zudem fällt **einmaliger** geringfügiger Mehraufwand für die Wirtschaft an. Dieser entsteht durch die einmalige Kontoeinrichtung bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt). Für die Wirtschaft fällt im Einzelfall - soweit noch nicht vorhanden - die elektronische Signatur und ggf. die entsprechende Schnittstelle zur DEHSt an. Der Personalaufwand wird daher geringfügig mit bis zu 4 Stunden (bis zu 200 Euro) und Sachkosten von etwa 25 Euro im Einzelfall geschätzt. Betroffen sind etwa 25 Unternehmen. Bei den übrigen entfallen diese Einmalkosten, weil diese Anlagenbetreiber bereits anderweitig dem Emissionshandel unterfallen und daher schon über ein Konto verfügen.

Verwaltung

Für den **Bund** fällt Erfüllungsaufwand für die DEHSt an, die beim Umweltbundesamt angesiedelt ist. Das Ressort stützt sich bei der Abschätzung auf Erfahrungswerte für die Administration anderer Unternehmen, die dem TEHG unterfallen, sowie einer Organisationsuntersuchung zu den Geschäftsprozessen in der DEHSt. Die Aufgaben werden sowohl von Mitarbeitern des höheren (59,20 Euro/h) als auch von solchen des gehobenen (40,40 Euro/h) und mittleren Dienstes (32,20 Euro/h) durchgeführt, die Gewichtung pro Aufgabe wird gemäß Gesamtpersonalanteil in der DEHSt vorgenommen, d.h. 51/33/16 Prozent. Daneben wird zusätzlich jeweils ein pauschaler Sachkosten- und Gemeinkostenanteil bzw. Anteil für Führungsaufgaben einbezogen.

Für die Prüfung eines Emissionsberichtes werden pro Fall etwa 6 Stunden geschätzt. Bei der Prüfung des Überwachungsplans werden 8 Stunden bzw. bei einer Änderung 4 Stunden im Einzelfall geschätzt. Die Abgabe/der Zukauf von Zertifikaten bedingt einen Aufwand von rund 3 Stunden im Einzelfall. Die Bearbeitung der Anträge auf kostenlose Zuteilung nimmt in etwa 14 Stunden in Anspruch, im Fall einer Kapazitätserweiterung etwa 44 Stunden pro Fall. Dies resultiert im Fall der Erstanträge aus einer Durchschnittsbetrachtung sehr einfacher und schwierigerer Fälle. Dagegen sind bei Kapazitätserweiterungen im Regelfall eher schwierigere Fälle zu bearbeiten. Die Prüfung von Amts wegen für zugeteilte Zertifikate wird im Einzelfall etwa 16 Stunden in Anspruch nehmen.

Des Weiteren verursachen die jährlichen Meldungen der CO_2-Emissionen Aufwand von etwa 1,5 Stunden pro Fall. Daneben fallen auch weitere Aufgaben an wie Kundenbetreuung oder

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Klärung von Zweifelsfällen, d.h. die Überprüfung von Anträgen von Anlagen, die nicht dem TEHG unterfallen.

Legt man die bei der Wirtschaft dargestellten Fallzahlen zugrunde, wird für die Handelsperiode 2018-2020 ein jährlicher Aufwand von rund 2.000 Stunden pro Jahr, d.h. rund 174.000 Euro p.a. geschätzt.

Zudem entsteht auch beim BMUB weiterer Erfüllungsaufwand, weil die Aufgabenerweiterung der DEHSt auch die Fachaufsicht betrifft. Das Ressort schätzt einen jährlichen Mehraufwand von rund 20.000 Euro p.a.

Insgesamt wird ein **jährlicher Erfüllungsaufwand** von rund 194.000 Euro geschätzt.

Auch für die Verwaltung wird ein **Einmalaufwand** geschätzt, der aus dem Anlegen des Kontos resultiert (geringfügig, weil 1,3 Stunden pro Fall für 25 Fälle). Dazu schätzt das Ressort aber zusätzlichen IT-Aufwand für die DEHSt. Dieser wird mit bis zu 300.000 Euro geschätzt, bspw. für die Anbindung der Anlagenbetreiber.

II.2 ‚One in one Out'-Regel

Der Gesetzentwurf setzt EU-Vorgaben 1:1 um. Daher wird kein Anwendungsfall der ‚One in one out'-Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet.

III. Ergebnis

Der nationale Normenkontrollrat stellt fest, dass der Erfüllungsaufwand nachvollziehbar für den Zeitraum 2018-2020 abgeschätzt wurde. Im Jahr 2021 beginnt eine neue Emissionshandelsperiode. Hierfür wird derzeit die Emissionshandelsrichtlinie novelliert. Die Ausgestaltung wird Einfluss auf den Erfüllungsaufwand ab dem Jahr 2021 haben, weil insbesondere auch die Ausstattung der Unternehmen mit Zertifikaten davon abhängt. Die geänderte Emissionshandelsrichtlinie wird zu einer weiteren Änderung des TEHG im Jahr 2017/2018 führen. In diesem Zusammenhang wird der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, die am Emissionshandel teilnimmt, einschließlich der Polymerisationsanlagen sowie der Verwaltung für die Handelsperiode 2021-2030 geschätzt.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt daher im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.